Deutscher Bundestag **Drucksache 14/6201**

14. Wahlperiode 31. 05. 2001

Beschlussempfehlung

des Wahlprüfungsausschusses

zu einem Wahleinspruch gegen die Gültigkeit der Berufung eines Listennachfolgers gemäß § 48 Bundeswahlgesetz (BWG)

A. Problem

Gemäß Artikel 41 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes ist die Wahlprüfung Sache des Deutschen Bundestages. Dieser hat nach den Bestimmungen des Wahlprüfungsgesetzes (WPG) auf der Grundlage einer Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses über einen Einspruch gegen die Gültigkeit der Berufung eines Listennachfolgers gemäß § 48 BWG zu entscheiden.

Der Einspruch sieht § 48 Abs. 1 Satz 2 BWG als verfassungswidrig an, wonach bei der Berufung von Listennachfolgern diejenigen Listenbewerber unberücksichtigt bleiben, die seit Aufstellung der Liste aus ihrer Partei ausgeschieden sind.

B. Lösung

Zurückweisung des Wahleinspruchs ohne öffentliche mündliche Verhandlung wegen offensichtlicher Unbegründetheit im Sinne des § 6 Abs. 1a Nr. 3 WPG.

Offensichtlich unbegründet sind Einsprüche u. a. dann, wenn sie sich gegen die Verfassungsmäßigkeit einer Wahlrechtsvorschrift richten. Im Rahmen des Wahlprüfungsverfahrens sieht sich der Deutsche Bundestag nicht als berufen an, die Verfassungswidrigkeit einer Wahlrechtvorschrift festzustellen; dies bleibt dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten. Aber auch in der Sache werden die Bedenken gegen die Vorschrift nicht geteilt.

C. Alternativen

Keine hinsichtlich des Ergebnisses der Entscheidung.

D. Kosten

Keine

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
die aus der Anlage ersichtliche Entscheidung zu treffen.

Berlin, den 31. Mai 2001

Der Wahlprüfungsausschuss

Erika Simm	**Dr. Wolfgang Bötsch**
Vorsitzende	Berichterstatter

Anlage

Beschluss

In der Wahlanfechtungssache – Az: WP 1/01 –
des Herrn Prof. Dr. Erich Röper,
Hagenauer Straße 24, 28211 Bremen

gegen den Erwerb der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag
durch Herrn Gerald Häfner

hat der Deutsche Bundestag in seiner Sitzung
am . . beschlossen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 10. April 2001 hat der Einspruchsführer gegen den Erwerb der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag durch Herrn Gerald Häfner Einspruch eingelegt.

Der Abgeordnete Gerald Häfner erwarb sein Mandat mit Wirkung zum 1. April 2001 als Listennachfolger der am 31. März 2001 ausgeschiedenen Abgeordneten Claudia Roth (Augsburg), die bei der Bundestagswahl am 27. September 1998 ihre Mitgliedschaft über die Landesliste Bayern von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erworben hatte. Der an 8. Stelle der bereits bis einschließlich der 6. Stelle berücksichtigten Landesliste stehende Abgeordnete Gerald Häfner wurde gemäß § 48 Abs. 1 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes (BWG), wonach im Nachrückfall diejenigen Listenbewerber unberücksichtigt bleiben, die nach Listenaufstellung aus ihrer Partei ausgeschieden sind, als Listennachfolger berufen, da die an 7. Stelle stehende Frau Halo Saibold 1999 aus der Partei ausgetreten ist.

Der Einspruchsführer hatte bereits nach Bekanntwerden der möglichen Wahl der Abgeordneten Claudia Roth zur Bundesvorsitzenden von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und dem hiernach erwarteten Mandatsverzicht vorsorglich mit Schreiben vom 22. Januar 2001 die Berufung des Listennachfolgers unter Anwendung von § 48 Abs. 1 Satz 2 BWG angefochten. Vom Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung war ihm mitgeteilt worden, dass auch die Entscheidung eines Landeswahlleiters über die Berufung eines Listennachfolgers im Wahlprüfungsverfahren nachgeprüft werden könne. Ein Einspruch müsse binnen einer Frist von zwei Monaten beim Deutschen Bundestag eingehen, wobei die Frist mit dem Erwerb der Mitgliedschaft zu laufen beginne. Vor Fristbeginn eingehende Einsprüche würden in ständiger Praxis als fristgemäß eingelegt behandelt, sofern der Einspruch innerhalb der Einspruchsfrist schriftlich bestätigt werde.

Der Einspruchsführer hält § 48 Abs. 1 Satz 2 BWG, wonach im Nachrückfall diejenigen Listenbewerber unberücksichtigt bleiben, die nach Aufstellung der Landesliste aus ihrer Partei ausgeschieden sind, für verfassungswidrig. Nach seiner auch in einer Fachzeitschrift veröffentlichten Auffassung (vgl. Erich Röper, Mandatsnachfolgeregelungen verändert, Zeitschrift für Rechtspolitik 1999, S. 48 f.) verstößt § 48 Abs. 1 Satz 2 BWG gegen den in Artikel 38 Abs. 1 GG verankerten Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl. Zur Begründung zieht der Einspruchsführer Ausführungen in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Februar 1998 (2 BvC 28/96) zur Frage heran, inwieweit auch in solchen Bundesländern ein Nachrücken über die jeweilige Landesliste möglich ist, in denen eine Partei Überhangmandate errungen hat. (BVerfGE 97, 317 ff.). Laut Bundesverfassungsgericht verlange Artikel 38 Abs. 1 GG, dass die Abgeordneten gewählt würden und eine bloße Parteiwahl ausgeschlossen sei. Am Wahltag würden in der Ausgestaltung des Systems der personalisierten Verhältniswahl und der Nachfolgeregelung des § 48 Abs. 1 BWG nicht nur die Abgeordneten, sondern auch deren Ersatzleute gewählt. Dabei bedeute die Stimmabgabe für eine Liste zugleich die Zustimmung zu sämtlichen auf der Liste enthaltenen Kandidatenvorschlägen. Während der Wahlperiode könne die Liste weder ergänzt noch in anderer Weise verändert werden. Scheide ein Abgeordneter aus, der sein Mandat über die Liste erhalten habe, so seien die bei der Wahl zunächst nicht zum Zuge gekommenen Listenbewerber in der Reihenfolge ihrer Listenplätze als Ersatzleute gewählt. Die Wahl vermittele den Nachrückern also eine verfassungsrechtlich abgesicherte Wahlposition. Während unstreitig Abgeordnete, die nach Mandatserwerb aus ihrer Partei ausschieden, weiterhin dem Deutschen Bundestag angehörten und ein Wahlverschlag gültig bleibe, wenn sich nach der Wahl eine Partei oder Wählervereinigung auflöse, trifft nach Auffassung des Einspruchsführers § 48 Abs. 1 BWG eine hiermit nicht vereinbare Regelung, indem diejenigen Listenbewerber unberücksichtigt blieben, die zwischenzeitlich aus ihrer Partei ausgeschieden seien. Zwar scheine das Bundesverfassungsgericht diese Regelung 1957 gebilligt zu haben (BVerfGE 7, 63 ff.). Doch mache das Bundesverfassungsgericht in seiner neueren Entscheidung unbeschadet eines Hinweises auf die Entscheidung im 7. Band keine Einschränkung des Inhalts, dass im Zeitpunkt der Berufung eines Listennachfolgers die Parteizugehörigkeit des Nachrückers fortzudauern habe. Vielmehr werde nur darauf abgestellt, dass der Wahlvorgang nicht korrigiert werden dürfe.

Abgesehen von der Frage, wie heute die frühere Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu bewerten sei, verstoße § 48 Abs. 1 BWG aber gegen den Gleichheitssatz des Artikels 3 Abs. 1 GG, da die aus ihrer Partei Ausgeschiedenen im Falle einer Listennachfolge unberücksichtigt bleiben

sollten, während es andererseits gesetzlich zulässig und auch in der Staatspraxis zu beobachten sei, dass nicht alle auf einer Liste befindlichen Kandidaten derselben oder gar keiner Partei angehörten. Es dürfe nicht vom zuständigen Landeswahlleiter geprüft werden, ob die Partei die politische Richtung gewechselt habe oder ob dies – wie im Anlassfall – die Bewerberin durch ihren Parteiaustritt getan habe. Ebenso wenig könne eine veränderte Führung der Partei, die die Liste vorgeschlagen habe, unter veränderten politischen Rahmenbedingungen auf die Parteimitgliedschaft rekurrieren, die bei der Kandidatenaufstellung bewusst außer Acht gelassen worden sei, da dadurch die ad personam erfolgte ursprüngliche Nominierung leer laufen würde.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 Wahlprüfungsgesetz (WPG) von der Anberaumung einer mündlichen Verhandlung Abstand zu nehmen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet.

Das Wahlprüfungsgesetz (WPG) regelt in erster Linie die Anfechtung der Wahlen zum Deutschen Bundestag. Gemäß § 2 Abs. 5 WPG sind die Vorschriften über die Zulässigkeit von Wahleinsprüchen auch beim späteren Erwerb einer Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag entsprechend anwendbar. Demgemäß unterliegt die Entscheidung des Landeswahlleiters gemäß § 48 Abs. 1 BWG über die Berufung eines Listennachfolgers in ständiger Praxis der Nachprüfung im Wahlprüfungsverfahren (vgl. zuletzt Beschlussempfehlung und Bericht des Wahlprüfungsausschusses vom 30. April 1998 – Drucksache 13/10578).

Der Einspruch ist form- und fristgerecht beim Deutschen Bundestag eingegangen. Die Einspruchsfrist gemäß § 2 Abs. 4 WPG ist durch das am 17. April 2001 eingegangene Schreiben vom 10. April 2001 gewahrt worden.

Der Einspruch ist jedoch offensichtlich unbegründet.

Die Berufung des Abgeordneten Gerald Häfner als Nachfolger der ausgeschiedenen Abgeordneten Claudia Roth entspricht, wie aus der obigen Darstellung ersichtlich, dem geltenden § 48 Abs. 1 Satz 2 BWG. Dies stellt auch der Einspruchsführer nicht in Abrede; vielmehr wird nur die Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift bestritten.

Der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag sehen sich in ständiger Praxis jedoch nicht berufen, im Wahlprüfungsverfahren die Verfassungswidrigkeit von Wahlrechtsvorschriften festzustellen, sondern haben diese Kontrolle stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten (vgl. zuletzt Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses vom 9. September 1999 – Drucksache 14/1560, Anlage 61 [S. 157 f.] sowie Anlage 67 [S. 177]). Unbeschadet dessen werden aber auch die verfassungsrechtlichen Bedenken des Einspruchsführers nicht geteilt. So hat das Bundesverfassungsgericht bereits 1957 § 48 Abs. 1 Satz 2 BWG als verfassungsmäßig erachtet. (BVerfGE 7, 63, 72f.). Zum Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl wurde damals zunächst ausgeführt, dass dadurch nicht ausgeschlossen sei, im Wahlgesetz allgemeine, sachlich bestimmte Voraussetzungen für die Übernahme des Abgeordnetenmandats, wie z. B. Mindestalter, Geschäftsfähigkeit, Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte u. a., vorzusehen. Im Anschluss hieran ist das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich davon ausgegangen, dass das Gleiche auch für die Fortdauer der Parteizugehörigkeit eines für eine bestimmte Partei aufgetretenen Bewerbers gelten müsse. § 48 Abs. 1 Satz 2 BWG sei daneben auch mit dem aus Artikel 38 Abs. 1 GG abgeleiteten Prinzips der Personenwahl vereinbar, da die Abgeordneten zugleich, zumindest soweit sie auf der starren Liste gewählt würden, auch Exponenten ihrer Parteien seien. Soweit dies der Fall sei, sei die Parteizugehörigkeit deshalb den anderen objektiven Eigenschaften gleichzustellen, die ein Bewerber erfüllen müsse, um in das Parlament einrücken zu können.

Unter Bezugnahme auf diese Entscheidung und angesichts der überkommenen Praxis, nicht selbst zu einer Normprüfung befugt zu sein, ist der Deutsche Bundestag 1976 in einem Wahlprüfungsverfahren von der Verfassungsmäßigkeit des § 48 Abs. 1 Satz 2 BWG ausgegangen (vgl. Antrag des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung – Drucksache 7/5185 –, angenommen in der 245. Plenarsitzung der 7. Wahlperiode am 13. Mai 1976). Dabei wurde als „Ausscheiden“ aus der Partei i. S. d. § 48 Abs. 1 Satz 2 BWG nicht nur – wie im jetzigen Wahlprüfungsverfahren maßgeblich – ein Austritt des Bewerbers aus seiner Partei, sondern auch dessen Ausschluss aus der Partei verstanden.

Auch den vom Einspruchsführer gegen § 48 Abs. 1 Satz 2 BWG erhobenen verfassungsrechtlichen Einwänden vermag der Wahlprüfungsausschuss nicht zu folgen.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Februar 1998 (BVerfGE 97, 317 ff.) lässt sich nicht als Abkehr von den verfassungsgerichtlichen Aussagen von 1957 verstehen. Die jetzige Entscheidung schließt bei unveränderter Rechtslage ab der 14. Wahlperiode ein Nachrücken über eine Landesliste solange aus, wie die jeweilige Partei im betreffenden Bundesland über Überhangmandate verfügt; sie betrifft somit zunächst einen anderen Sachverhalt als den des jetzigen Wahlprüfungsverfahrens. Auch die Ausführungen zum Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl lassen keine Änderung in der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts erkennen. Vielmehr wird an zwei Stellen der Begründung die damalige Entscheidung zitiert, ohne einen Vorbehalt anzumelden. Zum einen wird gegenüber dem Einwand, § 48 Abs. 1 BWG sei bereits 1957 für verfassungsgemäß erachtet worden, so dass einer Listennachfolge auch im „Überhangfall“ nichts entgegenstehe, hervorgehoben, dass damals das § 48 BWG zugrunde liegende Prinzip der Listennachfolge auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand gestanden, es aber keine Veranlassung gegeben habe, die Sonderkonstellation einer Mandatsnachfolge in „Überhangländern“ in den Blick zu nehmen (BVerfGE 97, 317, 329). Hätte das Bundesverfassungsgericht zugleich die früheren Ausführungen zur Listennachfolge ganz oder teilweise in Frage stellen wollen, hätte – auch angesichts der im verfassungs- und wahlrechtlichen Schrifttum unterschiedlich beurteilten Frage der Verfassungsmäßigkeit von § 48 Abs. 1 Satz 2 BWG (vgl. nur den Überblick bei Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 6. Auflage 1998, § 48 Rn. 5) – ein Vorbehalt nahe gelegen. Zum anderen zitiert das Bundesverfassungsgericht für seine

Aussage, dass für den Fall des Ausscheidens eines Abgeordneten „die bei der Wahl zunächst nicht zum Zuge gekommenen Listenbewerber in der Reihenfolge ihrer Listenplätze als Ersatzleute gewählt“ sind, ausdrücklich die entsprechende Fundstelle im 7. Band. Dort folgt unmittelbar anschließend die oben wiedergegebene Aussage, dass der Gesetzgeber allgemeine, sachlich bestimmte Voraussetzungen für die Übernahme eines Abgeordnetenmandats aufstellen dürfe, die Fortdauer der Parteizugehörigkeit eingeschlossen. Dass diese Einschränkungen nunmehr nicht wiederholt werden, erklärt sich daraus, dass der Gegenstand der jetzt zu entscheidenden Frage es nicht erforderlich machte, auf die Zulässigkeit derartiger Einschränkungen einzugehen. Auch soweit laut Bundesverfassungsgericht Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG verlangt, „dass die *Abgeordneten* gewählt werden; eine bloße Parteiwahl schließt die Verfassung aus“ (BVerfGE 97, 323 und Hinweis auf BVerfGE 95, 335, 349), steht dies im Zusammenhang mit dem dem Gesetzgeber zuerkannten Regelungsauftrag, das Wahlverfahren als Mehrheits- oder Verhältniswahl oder als Verbindung beider Systeme zu gestalten.

Auch die vom Einspruchsführer als gleichheitswidrig angegriffene Differenzierung in § 48 Abs. 1 Satz 2 BWG ist sachlich gerechtfertigt. Zunächst ist von Bedeutung, ob jemand bereits den Abgeordnetenstatus und damit den aus Artikel 38 Grundgesetz folgenden Schutz des freien Mandats erworben hat oder diesen Schutz noch nicht genießt, da er zwar auf einer Liste stehend mitgewählt, aber noch nicht zum Zuge gekommen ist. Auch der Hinweis, dass die Parteien auf ihren Listen auch solche Personen platzieren können, die ihnen nicht angehören, zwingt nicht zu einer anderen Bewertung. Eine derartige Platzierung erfolgt gerade in Kenntnis einer wie auch immer begründeten Nichtzugehörigkeit. Hiermit ist eine spätere Trennung von der Partei, sei es durch Austritt oder Ausschluss, nicht vergleichbar. Auch die sonstigen vom Einspruchsführer herangezogenen, auf der Ebene der Partei angesiedelten Konstellationen, insbesondere ein politischer Richtungswechsel, betreffen andere Sachverhalte und lassen die unterschiedliche Behandlung im Falle eines Parteiaustritts nicht als willkürlich erscheinen.

Der Einspruch ist daher gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 WPG als offensichtlich unbegründet zurückzuweisen.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss kann gemäß § 48 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht (in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993), der als Anlage beigefügt ist, unter den dort genannten Voraussetzungen Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht erhoben werden. Sie muss binnen einer Frist von 2 Monaten seit der Beschlussfassung des Deutschen Bundestages – – beim Bundesverfassungsgericht eingegangen sein.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333